

三年に一度のチャンス？

河越 真帆

(EUSI 事務局慶應分室・鎌倉女子大学講師)

今年三年に一度の国際民間航空機関 (International Civil Aviation Organization: ICAO) 総会が開催される年である。今まで航空行政関連の人のみが注視してきた、この地味な国際機関の総会を今回取り上げるには理由がある。国際航空分野での温室効果ガス(特に CO₂) 排出量規制制度を決めるべく期待を集めている機会だからである。そして、この航空での排出量規制問題をめぐっては EU が深く関わっており、他の国々から激しい反発さえ招いている状況にある。それではなぜこのような事態になったのか、またなぜ ICAO 総会が「機会 (chance)」なのか、本稿で紹介してみたい。

この件は京都議定書採択時にまでさかのぼる。京都議定書第 2 条第 2 項では、「ICAO を通じて航空における温室効果ガス排出の抑制または削減が追求される」と明記されており、国際航空は京都議定書に定められた国内の排出ガス削減の対象にならなかった。国際便で排出される CO₂ が一体どの国に帰属するのか国際社会での合意がないために、国内の排出量規制の対象に国際航空はあてはまらない。そのため、温暖化対策をめぐり解決は ICAO に委ねられることになったのである。

さて、肝心の ICAO では環境保護の方針は確認しているものの、具体的な規制方法についての決定はない。京都議定書が発効してから初めての ICAO 第 36 回総会 (2007 年) 決議には、国連気候変動枠組条約の締約国会議 (Conference of Parties: COP) による温暖化対策と整合性を持たせつつ ICAO でガイドランスを作成する旨が明記された。次の第 37 回総会 (2010 年) では、当時の加盟国 190 カ国が 2020 年から国際航空における温室効果ガスの排出量を削減することで合意したが、具体的な規制手法は未定であり、排出量取引の適用対象国および各国の割当量など具体的内容は今後へと持ち越された。

このような国際社会での閉塞的な状況に一石を投じたのが、EU による温室効果ガス排出量取引制度 (Emission Trade Scheme、以下 EU-ETS) の航空分野への適用の決定である。2008 年 11 月 19 日、閣僚理事会は EU 域内の空港に離着陸する全ての航空機から生じる温室効果ガスを EU-ETS の対象とするため、指令 2003/87 を改正する指令を採択した。この改正された指令 2008/101 に基づき、2012 年以降は EU 域内の空港に寄航する便を運航する航空会社に対し、CO₂ の排出権を取得する義務を課すこととなったのである。EU-ETS が導入されると、EU 域内に乗り入れるすべての航空会社は CO₂ 削減義務を負うことになり、削減できなければ排出権の購入をするか、罰金を納めるかをしなければならなくなる。

EU による ETS の導入は、EU 域外の国々から激しい反発を呼んだ。EU による一方的な ETS の域外適用は国際法上の問題を提起しているためである。例えば 1944 年採択のシカゴ条約 (第 15 条) では、他国の航空会社に対する徴税制度の適用を制限している。EU-ETS の罰金はこの徴税制度に相当すると警戒を強め反対を表明した国々は、日本やオーストラリア、ロシア等であるが、その中でも米国と中国が EU-ETS に強硬に反対している。

具体的な抗議活動として、北米の複数の航空会社や航空関連団体は英国において訴訟を起こし、指令 2008/101 は国際法やさまざまな国際協定の原則に違反していると批判した。この件で欧州司法裁判所は 2011 年

12月21日にEU-ETSに航空を含めた指令(2008/101)は有効であるという判決を下したが、当判決によって米国をはじめとする国々からの反発は皮肉にも強まってしまった。米国の反発はとりわけ根強く、2012年11月には、オバマ大統領がEU-ETS禁止法案に署名するに至った。

一方、中国の航空会社はインドの航空会社とともにCO2排出量のデータ提供を拒否している。中国政府は自国の航空会社がEUの規制に従うことを禁止した上、EUへの対抗措置として欧州の航空機メーカーであるエアバス社からの航空機の購入を一時中止した。さらに、EUに対して次回のICAO総会(2013年)までEU-ETSの実行を延期してほしいと昨年6月の時点で声明を出してEUを牽制したのであった。

EU-ETSの実現が危ぶまれる状況下で、EUは2012年11月12日に対処策として「時計を止める(stop the clocks)」ことにし、国際航空へのETS導入に関して1年延期することを発表した。その結果、この懸案は2013年秋に開催される第38回ICAO総会での決着を待つことになったのである。発表当時、欧州委員会のヘデガー(C. Hedegaard)気候変動担当委員は、「ようやく航空部門の排出に関する国際的な規制を導入する機会が訪れている。(略)来秋のICAO総会まで欧州以外の国々に発着する航空機のEU-ETSへの組み込みに関しては『時計を止める』。」(プレス・リリース MEMO-12-854)と述べた。

以上の経緯から、EUにとっては今秋9月24日から開催予定のICAO総会が念願の排出量規制制度導入のチャンスとなるのである。しかし同時に、EU-ETSに反発する諸国にとっても、ICAO総会(単純多数決の決定方式)はEU-ETSの一方的導入をくい止めるチャンスであることを付記して筆を置きたい。